

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA ANTE LA CRISIS DE LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA¹

Por

José Miguel Fernández Güell²

Abstract

La crisis de la ciudad contemporánea está alimentada por una serie de factores internos y externos a la planificación urbana, los cuales dificultan la recuperación del prestigio perdido por el Urbanismo a finales del siglo pasado. Los retos que tiene planteados la planificación urbana a principios del siglo XXI son de una envergadura considerable y su adecuado abordaje requiere la utilización de modelos y procesos innovadores, que, sobre todo, refuercen la buena gobernabilidad de las ciudades. Con todas sus virtudes y limitaciones, la planificación estratégica de ciudades ofrece algunas oportunidades para regenerar el urbanismo contemporáneo, para contemplar la ciudad de forma integrada y para crear capital social en las comunidades urbanas.

¹ Parte del contenido de este artículo ha sido extraído del libro “Planificación Estratégica de Ciudades: Nuevos Instrumentos y Procesos”, publicado por el autor en Editorial Reverté (2006).

² José Miguel Fernández Güell es Arquitecto-Urbanista por la Universidad Politécnica de Madrid y Doctor en Planificación Urbana y Regional por Texas A&M University. Durante cerca de 20 años ha trabajado como consultor en temas de planificación estratégica, tanto en el ámbito privado como el público. Actualmente es Profesor Titular de Urbanismo de la Universidad Politécnica de Madrid.

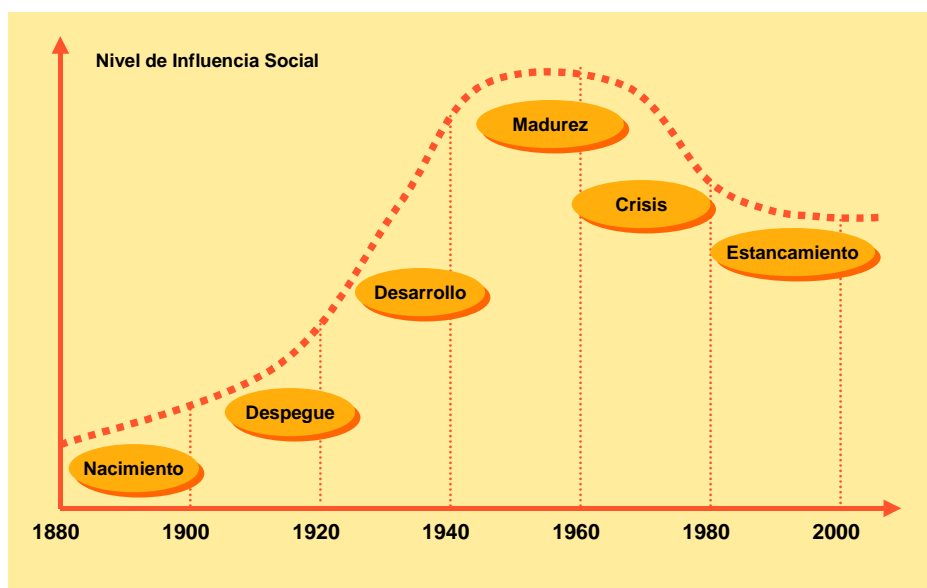
1. Crisis y retos de la ciudad contemporánea

Evolución histórica de la planificación urbana

Desde la Antigüedad, las ciudades han constituido uno de los instrumentos de poder más efectivos para dominar y asentar amplios territorios. Gracias a sus funciones defensivas, comerciales, industriales, administrativas e, incluso, religiosas, las ciudades han jugado un rol decisivo en la configuración y el sostenimiento de las principales civilizaciones de nuestro planeta. Por esta razón, resulta perfectamente comprensible la constante preocupación a lo largo de la historia de la clase dirigente y de sus técnicos por crear y desarrollar ciudades prósperas y sostenibles en el tiempo.

El urbanismo, entendido como ciencia, nació a mediados del siglo XIX (ver **Figura 1**). Fue entonces cuando el apogeo de la Revolución Industrial originó una cascada de transformaciones socioeconómicas e innovaciones tecnológicas que desbordaron las estructuras urbanas heredadas del período Barroco. La emergencia de la urbe industrial, caracterizada por el caos espacial, el impacto ambiental y el conflicto social, obligó a desplegar un sistema corrector y regulador que ayudase a organizar espacialmente y a reestructurar socialmente la ciudad. Así, surgió el urbanismo moderno que en un principio se centró fundamentalmente en articular de forma coherente las técnicas urbanísticas ya existentes, pero que posteriormente creó novedosos procesos de planificación e instrumentos de control.

Figura 1: Etapas históricas de la planificación urbana



FUENTE: Fernández Güell, 2006

A partir de los años 20 y 30 del siglo XX, en Estados Unidos y en Europa aparecieron los primeros planes reguladores de ciudades, conocidos después como planes de urbanismo. Su objetivo primordial fue ordenar espacialmente el desarrollo urbano para evitar disfuncionalidades e impactos ambientales. Aparte de orientar y delimitar el crecimiento espacial de la ciudad, estos primeros planes se caracterizaron por supeditar el interés particular de la propiedad privada a los intereses generales de la comunidad a través del control y de la intervención pública en el suelo urbano. Consecuentemente, el plan de urbanismo se constituyó en un poderoso instrumento de arbitraje social que mediaba entre los intereses privados conflictivos y las necesidades colectivas de la comunidad urbana, ayudando por lo tanto al gobierno de la ciudad.

Tras la Segunda Guerra Mundial, las necesidades de reconstrucción y la superación de la traumática recesión económica de los años 30 impulsaron un largo período de desarrollo sostenido. Fue el momento de los grandes planes, cuando el planificador disfruta de un amplio reconocimiento social y se encuentra seguro de sus capacidades técnicas. En este contexto, la planificación urbana vivió su época dorada, logrando plena legitimidad en la mayoría de los países y convirtiéndose en un instrumento aceptado por la Sociedad, en general, y por las Administraciones Locales, en particular.

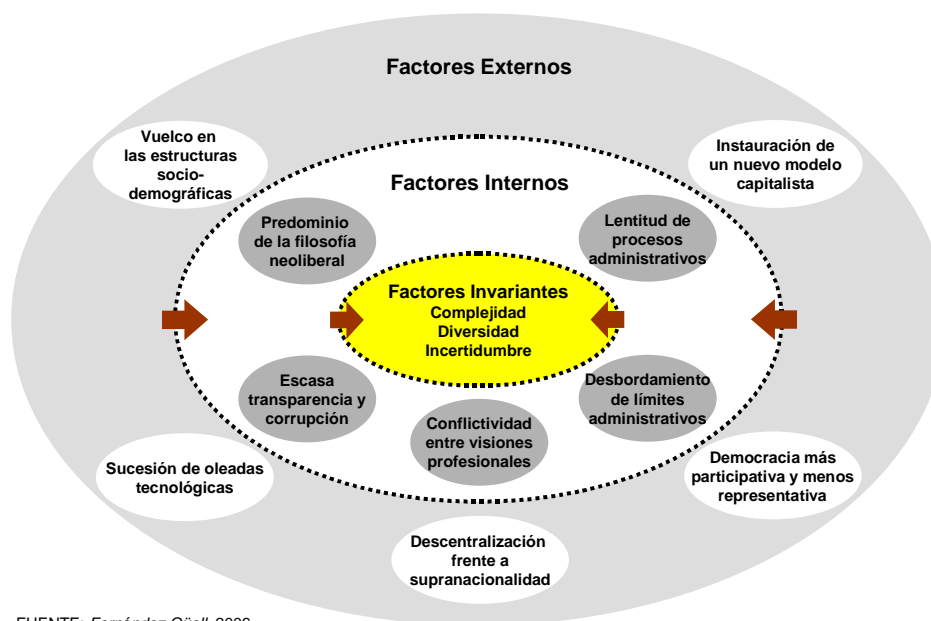
Este período de bonanza para el urbanismo y los urbanistas duró poco tiempo ya que en los años sesenta se produjeron profundas transformaciones económicas y sociodemográficas en los países más desarrollados que aceleraron el cambio urbano y desbordaron el sistema clásico de planificación. Todo ello desembocó en un ataque a la concepción clásica del planeamiento, que adquirió su máxima intensidad a mediados de los años 70, coincidiendo con la profunda recesión que sufría la economía internacional. Se produjo una fuerte desconfianza hacia el experto urbano y el proceso de planificación tipo “arriba-abajo” por su incapacidad para abordar y resolver los problemas urbanos. La crisis del urbanismo tradicional se agravó en los años 80 con la imparable expansión de la doctrina económica neoliberal, la cual veía con malos ojos el nivel de intervención pública que propiciaban los planes de urbanismo en la ciudad. Ante su crisis interna y los ataques externos que recibió desde diversos frentes, la planificación urbana abandonó la ilusión por el enfoque científico y entró en una fase de introspección, que progresivamente la distanció de los centros de poder y de la atención social.

A pesar de esta crisis de madurez del urbanismo, las ciudades siguieron evolucionando con un endiablado dinamismo. A finales del siglo XX, el nuevo orden económico globalizador y los comportamientos sociales basados en el consumo produjeron una transformación urbana sin precedentes, tanto en los países ricos como en los subdesarrollados. El nuevo modelo urbanizador se caracteriza por una creciente ocupación del territorio por una densa malla de carreteras de alta capacidad, un despliegue de extensos complejos residenciales y productivos en las periferias urbanas, un mayor alejamiento del binomio residencia-empleo y la aparición de grandes centros comerciales y de ocio basados en el automóvil. En suma, este patrón de desarrollo urbano conlleva un consumo per cápita creciente de espacio para la urbanización, que a todas luces resulta insostenible desde el punto de vista del consumo energético y de la preservación de los recursos naturales.

Por lo tanto, nos adentramos en el siglo XXI con nuevos retos urbanos, que se suman a los ya existentes en décadas anteriores. En cualquier caso, en el momento actual puede afirmarse que la planificación urbana se mantiene viva y operativa, aunque no con el vigor profesional y la proyección social deseables para afrontar con firmeza los importantes desafíos que tiene ante sí. Esta crisis latente que aqueja al urbanismo en general desde hace varias décadas se comprende mejor si se analizan los factores que la alimentan.

Factores internos que alimentan la crisis de la planificación urbana

Figura 2. Factores que afectan a la planificación urbana



FUENTE: Fernández Güell, 2006

Desde sus orígenes en el siglo XIX y su desarrollo a lo largo del XX, la planificación urbana ha tenido que afrontar múltiples e importantes dificultades, muchas de ellas provocadas por los diferentes contextos históricos y socioculturales en los que ha tenido operar. Sin embargo, las principales dificultades han presentado un carácter invariable a lo largo del tiempo, ya que se derivan de la elevada complejidad de los procesos socioeconómicos, de la diversidad de los agentes locales y de la incertidumbre inherente a los fenómenos urbanos. Tal y como reconoce *Roberto Camagni* (2003), la complejidad de definir analíticamente los valores, objetivos y modelos de comportamiento de la sociedad urbana, la multiplicidad de los sujetos implicados en la toma de decisiones públicas, y la incertidumbre para prever los resultados de cada alternativa ha llevado a un freno de la planificación urbana y territorial.

Ahora bien, cabe preguntarse si estos tres factores son los únicos causantes del estado de crisis latente en que se encuentra la planificación de ciudades desde hace varias décadas. En mi opinión, existen otros factores de índole interno que alimentan esta crisis (ver **Figura 2**).

En primer lugar, hay que destacar como desde finales de los años setenta la **filosofía neoliberal** se ha impuesto en casi todos los países y ámbitos socioeconómicos. En el modelo neoliberal se desconfía de toda intervención pública en la Economía y la Sociedad, que imponga restricciones al libre juego de las fuerzas del mercado. La traslación de este modelo al ámbito urbano ha rebajado de forma significativa la presencia pública en el desarrollo urbanístico, aduciendo la bondad de las leyes de la oferta y la demanda para resolver muchos de los problemas que sufre la ciudad contemporánea. A pesar de lo falaz del argumento --el mercado inmobiliario está repleto de imperfecciones y, por lo tanto, no responde estrictamente a las leyes del mercado-- el planteamiento neoliberal sigue teniendo numerosos adeptos.

En segundo lugar, hay que hablar de la **excesiva complicación técnica y lentitud de los procesos administrativos** para la puesta en mercado de suelo urbanizado. En algunas ciudades españolas se tarda entre 7 y 12 meses en conceder una licencia en suelo urbano y de 8 a 10 años en tramitar un Plan Parcial. Estos lentos procesos administrativos crean incertidumbre en las decisiones empresariales y restan agilidad al mercado inmobiliario, al mismo tiempo que favorecen los movimientos especulativos

en el suelo urbano o urbanizable, mientras que necesariamente no constituyen una garantía para proteger los espacios naturales y el medio físico en general.

En tercer lugar, hay que denunciar la **escasa transparencia y la elevada corrupción existente** en la toma de numerosas decisiones urbanísticas. La complejidad reguladora y burocrática de los procesos urbanísticos suele ser un caldo de cultivo idóneo para la corrupción y una amenaza para el crecimiento económico. Sumado a lo anterior, la opacidad reinante en la planificación y gestión urbanística en muchos países desarrollados y, por supuesto, en casi todos los subdesarrollados provoca decisiones arbitrarias y actos de corrupción. Mientras no se rompa con la vocación de secreto asociada con el urbanismo y no se potencie la participación ciudadana, el fantasma de la corrupción seguirá revoloteando y desacreditando a la planificación urbana.

En cuarto lugar, se encuentra el tema del **desbordamiento urbano de los límites administrativos**. La mayoría de las grandes metrópolis no poseen instrumentos de planificación que abarquen su verdadera zona funcional, sino que suelen circunscribirse a los límites administrativos de las ciudades centrales. Así, el fenómeno metropolitano desborda los límites administrativos establecidos y provoca continuos conflictos entre municipios y otros niveles de gobierno ante la ausencia de un dispositivo regulador. La ausencia de una coordinación y concertación adecuada entre las diversas Administraciones que confluyen en un área metropolitana causa una evidente frustración entre los agentes socioeconómicos y ciudadanos que operan cotidianamente en ese ámbito.

En último lugar, hay que mencionar la **conflictividad soterrada entre las diferentes visiones profesionales** sobre la ciudad. Es proverbial la visión tan diferente sobre la ciudad que mantienen arquitectos, economistas, sociólogos e ingenieros, al contemplarla desde criterios tan dispares como son la estética, la eficiencia, la equidad y la eficacia. Lejos de disminuir, esta disparidad de percepciones sobre la ciudad ha aumentado a medida que la planificación urbana ha crecido en madurez y sofisticación. En principio, estas visiones son totalmente legítimas y muy enriquecedoras desde una óptica profesional aislada, pero resultan tremendamente reduccionistas para lograr una comprensión integral de la complejidad inherente al fenómeno urbano. La falta de comunicación y sintonía entre las mismas puede ocasionar severas distorsiones e incoherencias en el desarrollo urbano, dificultando las actividades sociales y económicas.

Con mayor o menor intensidad, los factores descritos se observan tanto en los países ricos como pobres y añaden confusión a los agentes que son ajenos al urbanismo, pero que se interesan por la ciudad en la que viven y trabajan. El problema es que muchos de estos factores han sido generados por el propio colectivo de urbanistas, técnicos y políticos que dirigen las ciudades. Suya es, pues, la responsabilidad de corregirlos; de lo contrario, la Sociedad perderá definitivamente la confianza hacia el urbanista y el proceso de planificación.

Factores externos que afectan a la planificación urbana

A la crisis interna que sufre el planeamiento urbano desde hace varias décadas, hay que añadir las transformaciones sustanciales que está experimentando el entorno que rodea y afecta a la ciudad. Estas transformaciones son exógenas a la ciudad, por lo que resulta difícil, sino imposible controlarlas; a pesar de todo, conviene tenerlas en consideración por el fuerte impacto que ejercen sobre el desarrollo urbano. A continuación, se presentan las transformaciones más relevantes que se perciben en la actualidad.

- **Vuelco en las estructuras socio-demográficas.** La sociodemografía de las ciudades desarrolladas está cambiando por la incorporación de la mujer al

mercado de trabajo, la disminución de la natalidad, el envejecimiento de la población, la mayor disparidad de tipologías familiares y el aumento de la inmigración del Tercer Mundo. Las implicaciones del cambio sociodemográfico en la ciudad se observan claramente en la mayor complejidad y diversidad de las demandas sobre vivienda y equipamientos públicos urbanos.

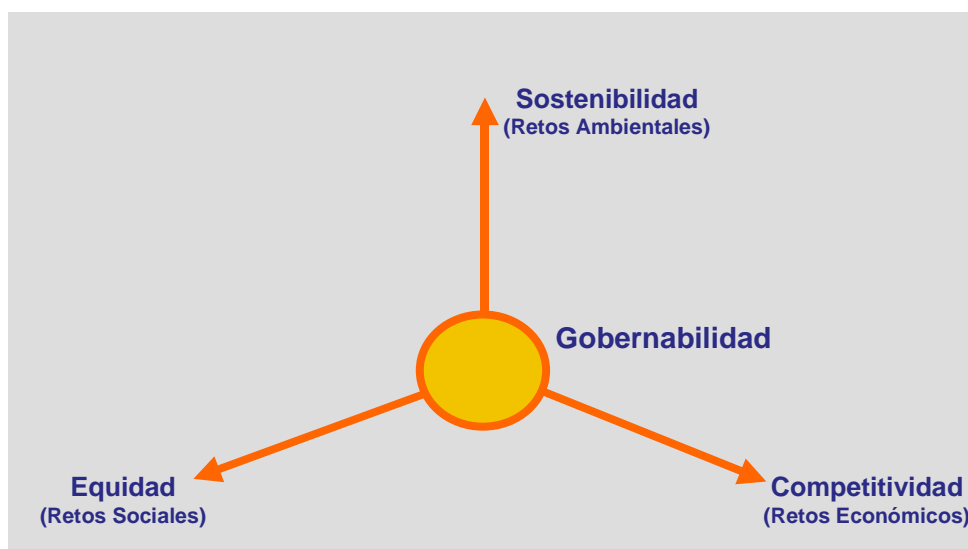
- **Instauración de un nuevo modelo capitalista.** La revolución tecnológica, la globalización y liberalización de la economía, la división internacional del trabajo, la concentración espacial del capital y la denominada “nueva economía” están creando lo que se conoce como “modelo de acumulación flexible de capital” (Harvey, 1990). Algunas implicaciones de este modelo en la ciudad son el incremento de la competitividad, la fuerte volatilidad de las inversiones y la creciente amenaza de la deslocalización industrial.
- **Sucesión de oleadas tecnológicas.** Tras los cambios producidos en los años noventa por las tecnologías de información y comunicación de la mano de Internet, a principios del siglo XXI estamos experimentando una nueva oleada de innovaciones lideradas esta vez por la biotecnología y la nanotecnología. Asimismo, a medio plazo pueden aparecer innovaciones interesantes en materia de transporte y ahorro energético. Cualquier tipo de tecnología termina trascendiendo en la ciudad, la cuestión es si causará efectos disruptivos o cambios incrementales en el ámbito urbano.
- **Hacia una democracia más participativa y menos representativa.** El modelo de democracia representativa-parlamentaria creado en el siglo XIX está en crisis a comienzos del siglo XXI. Existe un creciente malestar social por la brecha entre las decisiones de los políticos electos y las necesidades de los ciudadanos. Se observa una clara resistencia a otorgar un cheque en blanco cada 4 años a los políticos y una fuerte presión para aumentar los niveles de participación.
- **Descentralización administrativa frente a la supranacionalidad de decisiones.** En la Unión Europea se experimenta, por un lado, la descentralización administrativa para acercar al ciudadano las decisiones más directamente relacionadas con la calidad de vida y, por otro lado, se tiende a la supranacionalidad de decisiones relativas a políticas económicas, de defensa y de relaciones internacionales. Esta tendencia tiene unas implicaciones urbanas evidentes: mayor autonomía política y económica de las Administraciones Locales junto con una mayor responsabilidad en la prestación de servicios a los ciudadanos.

Este catálogo de transformaciones puede desdramatizarse argumentando que históricamente la ciudad siempre ha estado expuesta a los cambios del entorno y hasta la fecha ha sido capaz de adaptarse, mejor o peor, a los mismos. La cuestión es que en el pasado el ritmo de transformación de los asuntos humanos era tan lento que apenas podía observarse en una generación. Por el contrario, hoy en día, los cambios son tumultuosos, se han acelerado y se producen en intervalos de pocos años, imponiendo al hombre varias readaptaciones radicales en el curso de su vida. Así, los cambios contemporáneos pueden calificarse de trascendentales por los impactos socioeconómicos que generan; vienen inducidos, en gran parte, por la tecnología; son acelerados y con un ciclo de vida corto, por lo cual son difíciles de asimilar por la sociedad; y muestran comportamientos no lineales, lo cual dificulta su previsión. En suma, el dinamismo de los cambios actuales provoca que los paradigmas históricos hayan quedado obsoletos, con lo cual el analista urbano ha perdido los marcos de referencia tradicionales.

Retos y estrategias clave

Está claro que nos encontramos ante una serie de retos económicos, sociales y ambientales nada desdeñables por su magnitud y complejidad. A pesar de afectar al mismo marco físico, estos retos son abordados con estrategias muy diferentes que responden a las necesidades específicas de cada ámbito y que incluyen programas de actuaciones diferentes y, en ocasiones contrapuestos entre sí (ver **Figura 3**). Así, los retos económicos suelen afrontarse con una mejora de la competitividad del tejido productivo, los retos sociales con la búsqueda de una mayor equidad y los retos ambientales con el logro de la sostenibilidad del ecosistema natural. Discutamos por un momento estas tres **estrategias básicas** para entender sus contenidos y darnos cuenta de la disparidad de sus posiciones.

Figura 3: Retos clave y respuestas estratégicas



FUENTE: Fernández Güell, 2006

- **Equidad** es un concepto de índole social según el cual se evalúa el nivel de compromiso de una sociedad en el cumplimiento de los derechos humanos, en la satisfacción de las necesidades básicas de la población, en el acceso a oportunidades y en el sustento de la participación de todos en la toma de decisiones colectivas. Aunque pueda ser discutible, incluyo el concepto de calidad de vida como parte integrante de la estrategia de equidad; de hecho, ambos conceptos suelen ir entrelazados cuando se formula el modelo de desarrollo social de una ciudad.
- **Competitividad** es un concepto creado en el ámbito económico y no siempre es sinónimo de competencia o rivalidad, como habitualmente se asume. En un entorno urbano, la competencia puede entenderse como la rivalidad de las ciudades para captar inversiones, empresas, ayudas públicas y visitantes; mientras que el concepto de competitividad refleja el esfuerzo realizado por las urbes para desarrollar las capacidades productivas locales y para mejorar la calidad del entorno en el que operan los agentes económicos. En otras palabras, se puede mejorar la competitividad de un tejido empresarial sin exacerbar el nivel de rivalidad entre ciudades.
- **Sostenibilidad** es un concepto generado en el área ambiental y que se define como aquel desarrollo que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas (WCED, 1987). Los principios que rigen la sostenibilidad urbana son

relativamente sencillos (*Girardet*, 1999; *Fariña*, 2003): el diseño de una ciudad compacta y limitada en su expansión; la conservación de espacios agrícolas que existan en el entorno urbano inmediato; la rehabilitación del espacio construido y deteriorado; la pacificación de las calles para disminuir la motorización privada; la minimización del volumen y de la toxicidad de los residuos.

A pesar de responder a objetivos diferentes y en ocasiones fuertemente contradictorios entre sí, las tres estrategias descritas no operan en compartimentos estancos, sino que cada una de ellas se ve afectada por el comportamiento de las otras y de los factores exógenos que inciden sobre la totalidad del sistema funcional urbano. Dentro de esta dinámica, el gran desafío consiste, sin lugar a dudas, en conseguir un equilibrio razonable entre los tres vectores y sus estrategias adjuntas. Una de las formas posibles de lograr este equilibrio es esforzarse por dar una respuesta integral a las tres dimensiones vectoriales mediante una adecuada gobernabilidad de la ciudad.

- **Gobernabilidad** es un concepto relativamente novedoso que puede definirse como “el estado equilibrado de un territorio donde es posible producir políticas públicas y acciones colectivas que sean capaces de resolver problemas y abordar el desarrollo” (*Kooiman*, 1993; *Divay y Wolf*, 2002; *Lefèvre*, 2003). Desde mi punto de vista, la buena gobernabilidad es el resultado de sumar la acción de gobierno, la colaboración entre Administraciones Públicas, el fortalecimiento institucional, la involucración de agentes socioeconómicos y la participación ciudadana.

Así pues, resulta factible y deseable equilibrar las tres dimensiones vectoriales y sus correspondientes estrategias gracias a un buen ejercicio de gobernabilidad. Puesto en otros términos, la gobernabilidad debe actuar como instrumento corrector y equilibrador de perniciosas desviaciones sectoriales que pongan en peligro la armonía del sistema urbano. Puesto en otros términos, una buena gobernabilidad permitirá no sólo garantizar la sostenibilidad del desarrollo urbano, sino también lograr la competitividad del tejido productivo y la equidad en el tejido social, y, por lo tanto, alcanzar un desarrollo social y económico sostenible y equilibrado.

2. Caracterización de la planificación estratégica de ciudades

La magnitud de los retos que tiene ante sí la ciudad contemporánea unido al agotamiento que muestran los instrumentos tradicionales de planeamiento ha impulsado a técnicos y políticos a buscar nuevos modelos y procesos de planificación que den respuesta a las necesidades actuales. En general, los nuevos planteamientos tratan de formular estrategias a largo plazo, están orientados a satisfacer los requisitos de la demanda urbana, se fundamentan en procesos flexibles e indicativos, establecen nuevos patrones de gobernalidad y estimulan actuaciones colaborativas entre los agentes locales. En línea con este espíritu, la planificación estratégica de ciudades ofrece un banco de experiencias interesantes en nuestro país desde hace veinte años, que puede aportar ideas frescas al aturdido urbanismo nacional.

La planificación estratégica de ciudades se define como “un proceso sistemático, creativo y participativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, que define el modelo futuro de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar dicho modelo, que establece un sistema continuo de toma de decisiones y que involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso”.

Una vez definido el concepto de planificación estratégica aplicado al ámbito urbano, se exponen sus rasgos principales, que se sintetizan en los puntos siguientes:

a) Enfoque sistémico. La ciudad y su área de influencia inmediata se contempla como un sistema funcional, en el cual los individuos, las empresas y las instituciones demandan una serie de recursos, infraestructuras y servicios de la ciudad en la que operan. Adicionalmente, la ciudad, al ser un sistema abierto, opera en un determinado contexto socioeconómico y natural, por lo cual deberá identificar los cambios en su entorno y adaptar su funcionamiento a ellos; de lo contrario, entrará en declive.

Así, la ciudad está compuesta por los elementos siguientes (ver **Figura 4**):

- **Elementos de la demanda urbana:** Residentes, agentes económicos, agentes sociales y visitantes. Estos agentes imponen una serie de requisitos a

Figura 4: La ciudad como un sistema funcional



FUENTE: Fernández Güell, 2006

la ciudad para vivir y trabajar en ella.

- **Elementos de la oferta urbana:** Recursos humanos, actividades productivas, sistemas de comunicaciones, soporte físico para las actividades urbanas, calidad de vida y apoyo público a los agentes sociales y económicos. Los elementos de la oferta urbana tratan de satisfacer los requisitos de la demanda.
- **Elementos del entorno:** Factores geopolíticos, sociales, económicos, tecnológicos y administrativos. Estos factores son exógenos a la ciudad, pero afectan a su funcionamiento y equilibrio.
- **Relaciones entre los elementos del sistema:** Interfaces entre los elementos de la oferta y la demanda urbana, interfaces entre los propios elementos de la oferta, interfaces entre los factores del entorno y los componentes del sistema.

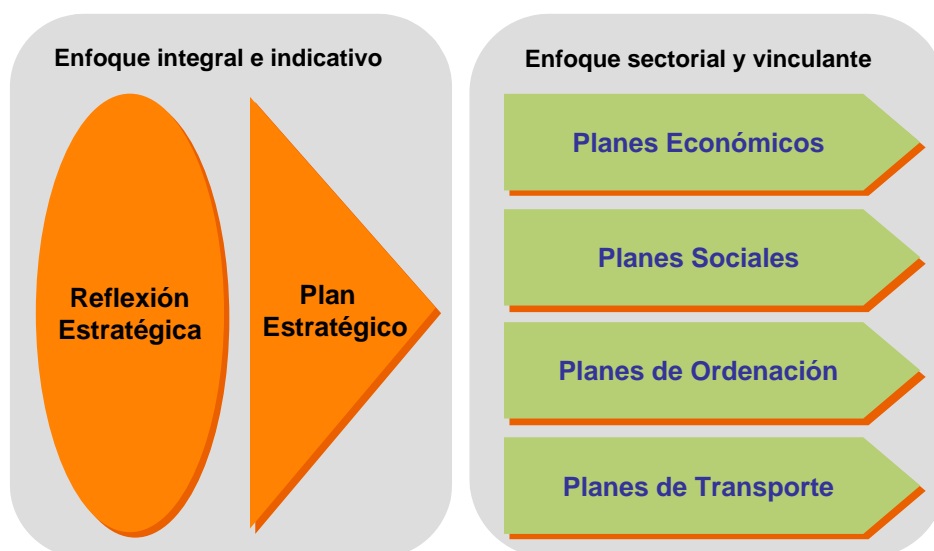
La conceptualización sistémica de la ciudad tiene una clara ventaja: nos permite plantear una abstracción simplificada e inteligible de la complejidad inherente a la realidad urbana, una abstracción que resulta fácilmente asimilable por técnicos y agentes locales.

b) Visión integral e intersectorial. Hoy en día, en materia de desarrollo urbano y territorial se busca preferentemente la coherencia y la sinergia en las políticas con el fin de evitar a efectos no deseados y contradictorios entre las actuaciones. Esto conduce a la formulación de modelos de desarrollo integrados, que engloben los

aspectos sociales, económicos y territoriales, y que combinen las actuaciones a corto y medio plazo con las estrategias a largo plazo.

En sintonía con este planteamiento, la planificación estratégica se configura como un punto de partida que articula y orienta los procesos de planificación económica, social y física-espacial, que a su vez desembocan en una serie de proyectos sectoriales u horizontales (ver **Figura 5**). Dicho esto, un Plan Estratégico no debe entenderse como un sustituto del planeamiento urbano tradicional, sino más bien como un complemento que lo refuerza y lo dota de mayor legitimidad. Por todo ello, un Plan Estratégico no sólo considera la dimensión física de la urbe analizada sino que también contempla su realidad socioeconómica y política, minimizando así las contradicciones y fracturas operativas habituales en las planificaciones sectoriales. Así, la planificación estratégica posibilita la integración de las diversas realidades urbanas en un único proyecto gracias a su enfoque pluridisciplinar y multisectorial.

Figura 5: Articulación entre planificación estratégica y tradicional



FUENTE: Fernández Güell, 2006

c) Desarrollo del capital social. La creación y el desarrollo de capital social constituye uno de los objetivos primordiales de todo Plan Estratégico de una comunidad urbana. Por capital social entendemos el conjunto de normas, valores, hábitos, confianza y redes que rigen la interacción entre las personas y las instituciones de una comunidad, y que facilitan la coordinación y cooperación social para el beneficio mutuo (*Putnam*, 1995).

El capital social no existe per se, sino que debe crearse y cultivarse (ver **Figura 6**). Según *William Rohe* (2004), un modelo para desarrollar el capital social implica la creación de un conjunto de relaciones que comenzará con la involucración cívica de los agentes locales de una comunidad. Seguidamente, aquellos que se involucran en actividades cívicas configurarán una red de relaciones sociales a nivel local. La existencia de redes sociales generará una mayor confianza interpersonal, lo que los anglosajones denominan “trust”. A su vez, el incremento en confianza dará lugar a una acción colectiva más efectiva. Finalmente, el proceso expuesto desembocará en la obtención de beneficios mutuos individuales y sociales, como es el caso del aumento del valor de las viviendas o al fortalecimiento de la economía local.

La creación de capital social reporta notables ventajas no sólo desde el punto de vista social, sino también económico. Capital social en una comunidad es sinónimo de confianza recíproca, valores y conductas compartidas, instituciones sólidas y

participación en las decisiones públicas. Cuando se satisfacen estas condiciones, se genera un clima de responsabilidad, cooperación y sinergia que evidentemente aumenta la eficacia de los factores productivos, facilita el intercambio, estimula la creatividad y la innovación, y hace más eficaz el suministro de bienes públicos. Consecuentemente, el capital social constituye una condición necesaria para rentabilizar las inversiones en capital físico y humano en una comunidad urbana, siendo pues un factor clave del éxito del proceso de planificación estratégica.

Figura 6: Desarrollo del capital social



FUENTE: Rohe, 2004

d) Involucración de agentes locales. Mientras que la planificación urbana tradicional confina su agenda a unos pocos agentes públicos y privados, el éxito de un Plan Estratégico requiere la consulta y participación coordinada de todos los agentes sociales y económicos de la comunidad urbana desde el comienzo del plan. La naturaleza participativa y de transparencia informativa de la planificación estratégica ayuda a garantizar la involucración de los agentes locales en el proceso y a desarrollar asociaciones significativas entre el sector público y la iniciativa privada. De esta manera, se rechaza la planificación burocratizada y se apuesta por un proceso descentralizado, activo y orientado a informar, concienciar, dinamizar y movilizar al conjunto de agentes sociales en torno a un objetivo común: un proyecto de ciudad.

Para alcanzar estos fines es necesario que el proceso de planificación sea capaz de generar un cierto consenso entre las necesidades y los intereses potencialmente conflictivos que coexisten en una ciudad (ver **Figura 7**). No debemos olvidar de que

Figura 7: Proceso de involucración de agentes



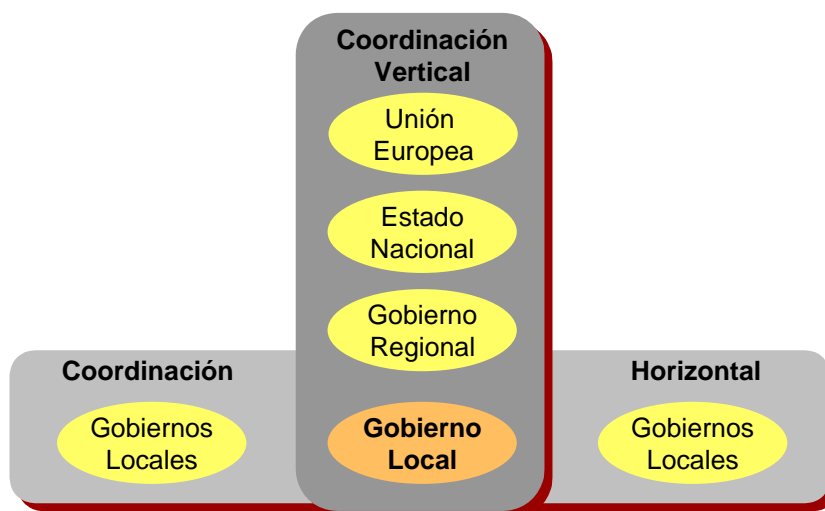
FUENTE: Fernández Güell, 2006

en una sociedad compleja, las decisiones son tomadas a través de un proceso de interacción, debate y de ajuste mutuo incremental, que suele estar basado en información imperfecta, en supuestos inciertos y en un contexto de riesgo. Por lo tanto, la creación de consensos en una ciudad será una tarea sistemática, ardua y larga; sin embargo, la colaboración entre agentes locales constituye una garantía para articular sociedades más libres, democráticas, responsables y participativas.

e) Coordinación interadministrativa. La realidad plural y compleja que presentan los tres niveles de las Administraciones Públicas en España, proyectando su actividad sobre un mismo espacio geográfico, requiere una actuación eficaz de cara al ciudadano. Esto hace que la cooperación fluida entre ellas resulte un principio activo, no sólo deseable, sino indispensable a su funcionamiento. Dentro de esta filosofía colaboradora, la Administración Local aparece como intermediaria entre la comunidad local y las Administraciones superiores. Los Ayuntamientos tienen que romper con la concepción de gestionar solamente recursos económicos y prestar simplemente unos servicios. Por el contrario, la nueva Administración Local necesita responsabilizarse de su territorio y para ello debe articular y vertebrar al conjunto de agentes sociales y económicos que tienen capacidad de incidir en este territorio.

Por todo ello, los planes estratégicos buscan afanosamente una adecuada coordinación y colaboración entre las distintas Administraciones, tanto a nivel horizontal como vertical, para garantizar el mejor servicio al ciudadano y para evitar los solapes de competencias (ver **Figura 8**). En otros términos, el ejercicio de las

Figura 8: Coordinación interadministrativa



FUENTE: Fernández Güell, 2006

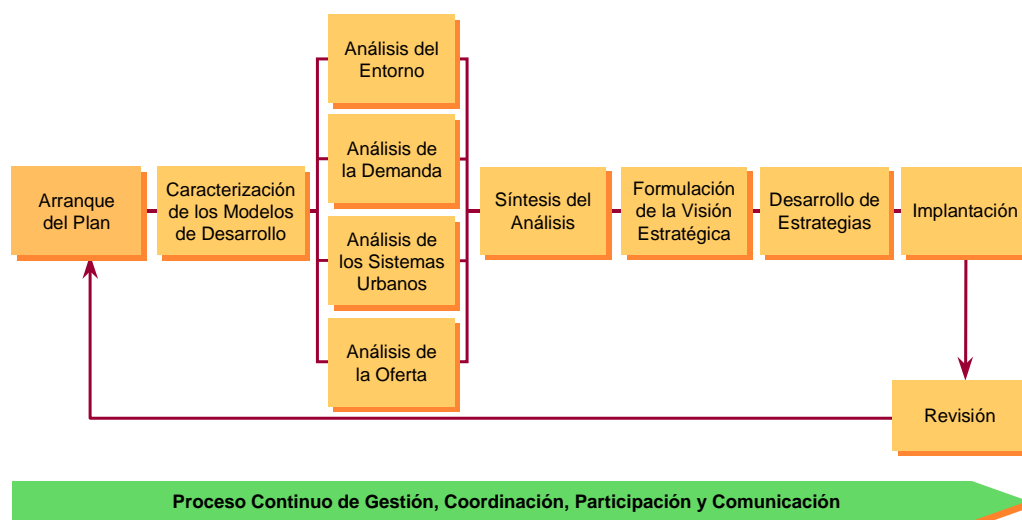
competencias de los Ayuntamientos, Diputaciones, Comunidades Autónomas y Estado debe percibirse como un conjunto armónico, en el que cada función recae en el nivel más adecuado para ejercerla, y debe contemplar un elevado grado de colaboración y coordinación interinstitucional.

f) Cooperación público--privada. Desde la Administración Local hay que crear las condiciones necesarias para que la iniciativa privada pueda desempeñar favorablemente sus actividades económicas en el ámbito territorial y que pueda colaborar con el sector público. Esta cooperación puede darse en múltiples situaciones: operaciones urbanísticas, financiación de obras públicas, programas de formación, promoción turística, patrocinio de actividades recreativas y culturales, marketing urbano, atracción de actividades económicas y promoción de empleo.

Ahora bien, las relaciones entre agentes públicos y privados deben estar guiadas por contraprestaciones justas y no por posiciones de dominio en las cuales, por ejemplo, se produzcan cesiones abusivas de la colectividad en favor de los intereses privados. Consecuentemente, una cooperación equilibrada debe estar basada en el diálogo y la negociación entre los agentes económicos, sociales y políticos; bajo esos términos, se convertirá en un instrumento eficaz para ampliar los servicios de una comunidad y organizar nuevas formas de complementariedad entre recursos públicos y privados

g) Metodología orientada a la reflexión y a la acción. Todo Plan Estratégico efectivo debe descansar en un proceso metodológico y en una base instrumental que estimule la reflexión y conduzca a la acción, permitiendo al mismo tiempo una cierta flexibilidad a la hora de tomar decisiones (ver **Figura 9**). En primer lugar, la reflexión se propicia con un adecuado proceso participativo, tal y como se ha expuesto anteriormente, y con la utilización de instrumentos innovadores de análisis que permitan sintetizar eficazmente un volumen elevado de información y articular el debate dentro de grupos de expertos. Entre estos instrumentos cabe destacar el análisis DAFO, el análisis de “clusters” productivos y las matrices de posicionamiento, como es el caso de la matriz de atractivo-competitividad.

Figura 9: Metodología orientada a la reflexión y a la acción



FUENTE: Fernández Güell, 2006

En segundo lugar, decimos que el Plan debe estar orientado a la acción. En ocasiones, la planificación urbana incluye acciones y lugares, pero de forma consciente o inconsciente deja fuera de sus determinaciones a los actores de las mismas, lo cual puede derivar en propuestas irrealizables. En cambio, la planificación estratégica está orientada a la acción, por lo cual persigue asegurar la viabilidad de sus propuestas, identificar recursos para su ejecución e involucrar a los responsables de las tomas de decisión.

En último lugar, surge la cuestión de la flexibilidad decisional. Los planes urbanísticos convencionales son formulados de acuerdo a un proceso y un contenido prescritos legalmente. Consecuentemente, la consustancial rigidez de los planes urbanísticos suele chocar con la flexibilidad que demanda el proceso político para abordar ciertos problemas urbanos. Por el contrario, los planes estratégicos operan en una dimensión abiertamente pragmática, que responde a un contexto político de limitada racionalidad, asumiendo, en consecuencia, un comportamiento dinámico y flexible respecto a la

definición de objetivos y acciones. Evidentemente, una excesiva flexibilidad en la toma de decisiones puede recortar las garantías jurídicas y aumentar la incertidumbre entre los agentes urbanos, razón por la cual esta condición debe implantarse de forma equilibrada.

En suma, la planificación estratégica de ciudades supone una verdadera movilización de la sociedad hacia unos objetivos compartidos por todos. Esto conlleva a prestar mucha atención a los aspectos de comunicación, concienciación y participación de la sociedad civil, frente al control excesivo de las Administraciones Públicas y a la especulación de los agentes inmobiliarios. Si esto es así, la planificación estratégica presenta una cierta capacidad para regenerar a la planificación urbana, que se haya sumida en una larga situación de estancamiento e incluso de hostigamiento debido a factores internos y externos.

3. Vitalidad, limitaciones y futuro de la planificación estratégica

Desde que en 1981 se elaboró el primer plan estratégico en la ciudad de San Francisco, en los Estados Unidos, han transcurrido veinticinco años, a lo largo de los cuales la planificación estratégica de ciudades ha crecido y madurado como un instrumento más al servicio de los gobiernos locales y de la ciudadanía en general. Datos recientes a nivel internacional atestiguan que la planificación estratégica de ciudades goza de buena salud:

- ✓ En España hay contabilizados cerca de 100 planes estratégicos urbanos y territoriales en diversas fases de ejecución.
- ✓ En Europa se han detectado al menos unas 30 ciudades en las cuales se ha utilizado con mayor o menor intensidad este tipo de procesos.
- ✓ En América Latina hay cerca de 70 ciudades que han llevado a cabo procesos de planificación estratégica.
- ✓ En Estados Unidos, la planificación estratégica es una práctica muy habitual para muchas ciudades, ya sean grandes o medianas.

En términos generales, puede afirmarse que los planes estratégicos han actuado razonablemente bien como instrumentos de reflexión estratégica, como procesos de concertación público-privado y coordinación interadministrativa, y como marcos para la formulación de estrategias en el ámbito local y territorial. Sin anular los otros sistemas de planificación que intervienen en el territorio, los Planes Estratégicos han permitido crear un estado de opinión, motivar a las instituciones e introducir reflexiones orientadas al largo plazo. En suma, todo parece indicar que la planificación estratégica ha ido ganando en madurez, equilibrio y aceptación.

Ahora bien, no sería justo obviar las **críticas** que han acompañado a muchos de estos procesos durante el pasado cuarto de siglo. Algunos autores (*Moura*, 2003) ven en ella una especie de Caballo de Troya del neoliberalismo y del proceso de globalización, que niega la ciudad como espacio de construcción política y social, reduciéndola a una mera mercancía para atraer inversiones. Otros autores (*Friedmann*, 2004) opinan que los Planes Estratégicos presentan efectos limitados en relación al esfuerzo de movilización que conlleva su elaboración. Y para aquellos urbanistas de corte radical, la necesidad de pactar con agentes privados supone la degeneración hacia un enfoque conservador y partidista.

Sin compartir plenamente algunas de las críticas vertidas sobre la planificación estratégica, sí que considero pertinente comentar las **principales amenazas y debilidades** que gravitan sobre este tipo de procesos.

En primer lugar, la posible manipulación política del Plan es un peligro latente que

puede convertirlo en una herramienta electoral más que en un instrumento de planificación, vaciándola de contenido, de perspectiva global y de posibilidades reales de aplicación. Una forma de evitar esta manipulación es alejar al político del proceso durante las fases de trabajo técnico e incorporarlo activamente durante la etapa de implantación para concitar los correspondientes apoyos públicos y privados.

En segundo lugar, la excesiva flexibilidad y adaptabilidad de la planificación estratégica respecto a las fuerzas del entorno conlleva un cierto riesgo. Si esta flexibilidad se manifiesta únicamente como adaptación a las fuerzas del mercado, entonces esta lógica puede acabar imponiéndose a los procesos y proyectos del Plan Estratégico. En ese caso, todo el proceso puede simplificarse, equiparando la ciudad a una empresa que debe producir, gestionar y competir con otras ciudades-empresa, olvidando los aspectos clave de equidad, sostenibilidad y gobernabilidad.

En tercer lugar, la debilidad financiera de los planes estratégicos puede traducirse en una excesiva dependencia de las entidades colaboradoras del Plan, las cuales pueden dirigir en la sombra las estrategias. La solución a este problema pasa por aumentar la transparencia de los procesos de participación para evitar dependencias perniciosas y el desarrollo de “agendas ocultas”.

En cuarto lugar, la participación focalizada exclusivamente en los principales agentes socioeconómicos de una comunidad puede provocar un efecto desmovilizador de las fuerzas populares y del ejercicio de la ciudadanía. Si no existen verdaderos canales democráticos de participación, entonces el Plan Estratégico corre el riesgo de convertirse en un producto de adhesión social a los intereses de unos pocos agentes locales.

En quinto lugar, el carácter no vinculante de los Planes Estratégicos supone un compromiso y no una obligación para los agentes locales. Esto es claramente una desventaja ya que desde el lado político puede existir poca motivación para adoptar estos planes. Este riesgo tiende a minimizarse en aquellas sociedades en donde existe una sólida tradición de participación y de acción consensuada.

En último lugar, el carácter más cualitativo que cuantitativo de la planificación estratégica de ciudades imponen un riesgo operativo innegable. Un elevado nivel de abstracción de sus determinaciones puede dificultar su comunicación a amplias capas de la ciudadanía, mientras que una excesiva ambigüedad de sus propuestas puede posponer indefinidamente su implantación.

Consecuentemente, es fundamental para los técnicos y políticos conocer las ventajas y los riesgos que conlleva este proceso de planificación. En particular, los gobiernos locales debieran analizar críticamente los fundamentos, las condiciones de realización y los intereses que conducen un Plan Estratégico antes de acometerlo. Ahora bien, una vez fijados y valorados los riesgos, estos no debieran atemorizarnos. Recordemos que estos procesos tienen una capacidad demostrada para crear capital social, para desarrollar una cultura de planificación colaborativa y para integrar las diversas visiones sectoriales que conforman la ciudad contemporánea.

De cara al futuro, la planificación estratégica debe afrontar una serie de desafíos muy relevantes, tanto desde el punto de vista conceptual como operativo. Por un lado, debe aplicar instrumentos de análisis, que estén marcados por la innovación, pero también por el rigor y la fiabilidad; debe incorporar con decisión la prospectiva a la hora de formular la visión estratégica; y debe establecer unos mecanismos eficaces de seguimiento y evaluación de planes y actuaciones. Por otro lado, debe ampliar la escala de planificación de la ciudad al territorio para captar los fenómenos metropolitanos en toda su plenitud; debe desarrollar una efectiva participación ciudadana que nutra la cultura de ciudad; y debe lograr la concurrencia con la planificación urbanística a nivel local y con otros planes sectoriales a nivel territorial.

Cualquiera que sea su devenir futuro, entiendo que la planificación estratégica tiene un claro potencial para realizar aportaciones positivas a nuestras ciudades. En muchas ocasiones las ventajas no serán visibles a corto plazo, pero a largo plazo se materializarán beneficios no sólo económicos, sino también sociales y políticos. No olvidemos que la inversión realizada por una comunidad en la creación de capital social es un activo duradero que emerge con el paso del tiempo. Pienso que el debate constante sobre la ciudad y su futuro fortalece el tejido social y estimula una respuesta positiva en los políticos y en la ciudadanía, alejando así males endémicos en el urbanismo como son el oscurantismo y la corrupción.

Referencias

- Camagni, Roberto (2003). "Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio" en **Investigaciones Regionales**, Nº 2, Primavera.
- Divay, Gerard, y Wolfe, Jeanne (2002). **Metropolitan Governance Background Study: What do we need to know?** Washington, D.C.: World Bank.
- Fariña Tojo, José (2003). "Ciudades menos insostenibles" en **Cuarto catálogo español de buenas prácticas**. Madrid: Ministerio de Fomento.
- Fernández Güell, José Miguel (2006). **Planificación estratégica de ciudades: Nuevos instrumentos y procesos**. Barcelona: Editorial Reverté.
- Friedmann, John et al. (2004). "Strategic Spatial Planning and the Longer Range" en **Planning Theory & Practice**, Vol. 5, Nº 1, 49-67, March 2004.
- Girardet, Herbert (2001). **Creando ciudades sostenibles**. Valencia: Ediciones Tilde.
- Harvey, David (1990). **The Condition of Postmodernity**. Massachusetts: Blackwell Publishers.
- Kooiman, J. (1990). **Modern Governance**. London: Sage.
- Lefèvre, Christian (2003). "Democratic governability of metropolitan areas" en **Taller Internacional sobre La Gobernabilidad de las Aglomeraciones Metropolitanas de América Latina y el Caribe**. Washington, D.C.
- Moura, Rosa (2003) "Inversiones urbanas en el contexto de la competitividad y globalización: los eventos en Curitiba" en **Revista eure**, Nº 86, mayo 2003.
- Putnam, Robert D. (1995). "Bowling alone: America's declining social capital" en **Journal of Democracy**, Nº 6.
- Rohe, William (2004). "Building social capital through community development" en **Journal of the American Planning Association**, Vol. 70, Nº 2.
- World Commission on Environment and Development (WCED) (1987). **Our Common Future**. Oxford: Oxford University Press.